

两种责任和中国的“治”与“乱”

2018年12月18日 3:30 AM 文/郑永年 来自/联合早报



人来人往的中国城市街景。(路透社)

在中国政治中，自古至今，对政策执行者（无论是中央官僚还是各级地方官员）来说，存在着两种责任，这两种责任的平衡关乎着国家的治与乱、和谐与冲突、发展与滞涨、整合和分裂。

第一种责任就是平常所说的“对上”的责任，就是对中央政府或者上级政府的责任；第二种责任就是平常所说的“对下”的责任，就是把官员自己所辖的地方发展好和管理好的责任。相应地，两种责任也产生了两种“忠诚”，“对上”的忠诚和“对下”的忠诚。

在任何社会，“对上”负责的重要性是不言而喻的。不管什么样的政体，不管什么样的时代，上下级之间都存在一个秩序，没有这个秩序，就称不上是政体。上下级秩序尤其对中国那样大的国家来说尤其重要，没有这个秩序，命令无以执行，政策无以实施，更不用说是国家的整合了。在当代中国，这种责任也经常被称为“大局意识”或者“大局观念”。

应当强调的是，“对上”责任并非是对任何一个领导人本人的责任，而是对上级领导人所代表的利益的责任。不过，在实践中，这两种利益有时候并不容易区分，“对上”责任被理解成对领导人个人的责任，“对上”忠诚被理解成对领导人个人的忠诚；一旦这样，就不仅会导致上下级之间的人身依附，同时更重要的是失去了对整体利益的追求和忠诚。

“对下”的责任更为重要，因为简单地说，“对下”责任是“对上”责任的基础。中国在理论上是中央集权制国家，这决定了无论是官僚机构还是地方政府都被视为是中央的派出机构，仅仅是中央政策的执行者。不过，这种看法并不那么科学，因为中国地方的差异性巨大，就需要地方官员发挥主观能动性，根据地方的条件来制定地方政策或者修正来自中央的政策。尽管一个国家并不是各个地方的简单相加，但如果地方发展和治理出现问题，国家总体肯定是要出问题的。

不难理解，就国家总体而言，“对上”和“对下”的两种责任不仅不是矛盾的，而且可以有高度的一致性。就中央和上级来说，尽管要着眼于国家整体利益，但国家的整体利益需要通过地方政府或者各级官僚机构来实现；对地方来说，局部利益也同样重要，只要是在国家整体利益的构架内来追求局部利益和管理局部，那么整体利益自然就可以实现。

就政策执行者来说，如果光“对上”负责，那么地方利益和地方差异性必然被忽视，发展和管理必然会出现问题。在中国这样的中央集权制国家，光“对上”负责的可能性远远大于光“对下”的可能性。人们可以理性地假定，官僚和地方官员必然会牺牲部门和地方利益，来满足中央和上级的利益，因为官僚和地方官员的升迁取决于中央和上级，而非同级官员和老百姓。更为重要的是，在这样的情况下，官僚和地方会出现“懒政”，他们不用发挥主观能动性，光做一些会使中央和上级“高兴”的事情就行了。这样，政绩工程、假信息、瞒上欺下等现象必然盛行起来。

但如果官僚和地方官员光“对下”负责，不能“对上”负责，地方可能发展了，但整体利益甚至国家的统一也必然产生问题。历史上，这样的情况也层出不穷。每当中央政府弱化，尤其是王朝解体的时候，地方必然产生封建割据。1930年代的军阀割据时代，一些地方的经济发展和治理也相当好，但国家整体利益则荡然无存，不仅内战不断，更无能力对付外敌。

集权与分权之间的关系难以处理

因此，对中央执政者来说，一个极其重要也极其难以处理的就是集权与分权之间的关系，太集权和太分权都会出现灾难性后果，理想的则是实现两者的相对平衡。如上所说，如果太集权了，就会导致官僚和下属只承担“对上”的责任而忽视“对下”的责任。官僚和地方官员就会盲目地顺从中央和上级，不知道如何有效地对地方进行治理，时间一长就会出现非常糟糕的局面。

历史上，宋朝开始中央集权，导致地方官员不用通过自己的思考来做事，同时地方权力也不足，遇到困难和危机时高度依赖中央，没有自救的力量。因此，蒙古人一打进来，各地方没有力量自我保护，皇朝就轻易解体，并且再也没有力量来恢复元气了。相比之下，唐朝比较分权，地方力量比较强大，地方官员的责任也相对较大。尽管也发生了“安史之乱”这样的危机，但之后各地仍然能够比较快地恢复过来。

另一方面，如果太分权了，地方就会坐大，就会强化官僚和地方官员的地方利益观念，失去大局意识，结果也会产生很糟糕的结局，即地方主义的崛起，破坏国家的整合，甚至导致国家的解体。

这里讨论的种种历史上曾经发生过的局面，其实离人们并不很远。1978年改革开放之后，尤其在1980年代，人们讨论最多的就是集权和分权的困境，即“一收就死、一死就放、一放就乱、一乱就收”的恶性循环。这种恶性循环不仅表现在中央和地方关系，也表现在其他各个方面，包括政府与市场、国家与社会等关系上。

但经过 1990 年代以中央集权为目标的改革（例如分税制），1980 年代过分分权的状态得以改变，也的确解决了一些问题，因此之后人们似乎不那么频繁讨论这个恶性循环了。不过，这并不是说这些现象已经消失了。事实上，这个恶性循环仍然存在，只是变了形态，通过其他方式表达出来。

十八大前后所发生的就显然是这种循环的表现。十八大之前的很多年里，因为过于分权出现了很多问题，甚至导致了不小的政治危机。在顶层，因为党内民主机制的不健全或者制度化程度过低，党内分权导致了政治学里面所说的“寡头政治”的崛起，也就是人们平常所说的党内的“团团伙伙”。周永康、令计划和军队的徐才厚、郭伯雄等可以说是典型的政治寡头主义。

寡头主义的崛起损害党的整体利益，威胁到执政党的生存和发展。在地方则表现为地方主义。地方之间的互相竞争不可避免，竞争促成地方官员能够有效利用地方的比较优势、发挥主观能动性通过改革来发展地方。不过，在大部分时间里，地方竞争只是政策之间的竞争。

但十八大之前的地方竞争则大大超越了简单的政策领域，而涉及到“走什么道路”的问题。当时重庆所发生的就是这种情形。再者，因为过于分权，党内责任成为大问题，即造成了这样一个局面：集体领导变成无人领导、集体负责变成无人负责。这样，党内各方面就出现失控状态，尤其在腐败方面，十八大之后反腐败运动中那么多大大小小的官员“落马”是有其背景的。

正因为十八大之前过于分权所造成的种种问题，十八大以来就出现集权趋势。无疑，集权并非领导人的个人选择，而具有必然性。不管谁当政，只要具有国家整体利益和执政党整体利益观念，都会通过集权来解决这些问题。当然，是否能够集权又是另一件事情。历史上，分权出现了大问题，但中央政府已经没有能力再集权的例子比比皆是。

但是，集权也产生了其自身的问题，主要表现在几个方面。第一，集权成为大趋势，中央一集权，各级官僚机构、各级政府也跟着纷纷集权，并且一些地方出现集权竞争，导致一些领域出现了过度集权。这种集权趋势需要在出现问题和遇到反弹之后才能得到纠正。但很显然，从出现问题到反弹再到纠正，需要很长一段时间，这期间就会产生很多问题。第二，一些新设立意在防止腐败的制度（主要是监察体系）确立了，但因为很多细节没有到位，也是因为新制度的运作需要一个“试错”过程，也呈现为“集权”现象，因为一般来说，在起始的一段时间里一些执行者不能领会新制度的精神、其执行过于机械，导致新制度对官僚和地方官员产生过度的、不必要的压力。第三、在集权大趋势下，官僚和地方官员产生自我的恐惧感，自我放弃权力，应当行使的权力也不敢行使。这就造成了前面所讨论的只“对上”负责、“对下”则缺少积极能动性的现象。

今天，中国的官僚和地方官员出现了两极化的现象。对一些官员来说，现在是做事情最难的时候，因为集权，他们一方面感到没有足够的权力来做事情，另一方面一旦要做些事情，尤其是比较难的改革，那么就会面临各方面的压力。但对一些官员来说，现在也是

最好混日子的时候，那就是“不作为”，平平庸庸，准时上班准时下班。而另一些官员则唱唱赞歌、说些上级领导喜欢听的话，这要比推进真正的改革容易得多。

正如分权状态所出现的现象，集权状态下所出现的这些现象也是可以理解的。不过，很显然，这种现象既不符合国家的整体利益，也不符合局部和地方利益。从历史经验看，如果这种现象长期继续下去，就会造成更多问题的积累，甚至导致大的危机。

这种情况就是上面所讨论的官僚和官员必须承担的两种责任之间失衡的产物，而两种责任失衡的背后就是集权和分权的失衡。因此，要达到两种责任之间的平衡，首先就必须在集权和分权之间寻找到新的均衡点。历史地看，分权之后必然要进行适当的集权，集权之后必然要进行适当的分权，这都是常态，即所谓的“矫枉过正”。

对中央政府和上级来说，必须要为中央官僚和地方官员履行这两种责任创造制度环境。尽管中央政府要根据实际情况的变化来调整分权和集权，但分权和集权之间需要相对稳定的边界，没有边界，政策执行者就会无所适从。再者，无论是两者的边界还是这两种责任的履行，都必须引入法治，用法治来规范中央和地方关系，用法治来保障这两种责任的到位和落实。

（作者是新加坡国立大学东亚研究所所长，文章仅代表个人观点）